

民法典核损害责任规范的适用及疏漏弥补

胡 帮 达*

摘 要:核损害责任同时符合高度危险责任以及环境污染和生态破坏责任构成要件的现象应当理解为请求权基础竞合。请求权基础竞合理论要求某一规范的适用不得与其相竞合的规范目的相违背。《中华人民共和国民法典》“高度危险责任”章第 1237 条和第 1244 条已经蕴含保护核能产业发展利益的目的,核损害中的私益损害不宜适用《中华人民共和国民法典》“环境污染和生态破坏责任”章的相关规定。《中华人民共和国民法典》“高度危险责任”章第 1237 条关于核损害责任的规定没有涵盖核损害中的生态环境损害部分,其保护核能产业发展的法益被削弱。弥补《中华人民共和国民法典》核损害责任规范不足的过渡性方案是出台司法解释,将《中华人民共和国民法典》第 1237 条的适用范围拓展至核损害中的生态环境损害,长远之计是通过制定“原子能法”或“核损害赔偿法”,将国务院关于核损害责任批复的相关规定法律化。

关键词:民法典 核损害责任 高度危险责任 环境污染和生态破坏责任

合理开发利用核能对保障能源安全、实现碳达峰、碳中和目标具有重要的意义,但需要法治保障。在侵权法上,因具有发生核事故的潜在风险以及核事故可能导致大量放射性物质向环境释放的后果,核能利用行为既被视为高度危险行为,又被视为环境污染和生态破坏的原因行为。据此,核损害责任在理论上既可能被归为高度危险责任,又可能被归为环境污染和生态破坏责任。因而,其规范适用可能面临规范竞合的问题。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)“高度危险责任”章明确规定了核损害责任,那么核损害能否或者在何种程度上能适用《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章的规定?由于《民法典》“侵权责任”编中的“环境污染和生态破坏责任”章与“高度危险责任”章在责任构成、因果关系举证和责任范围等方面存在较大的差异,同一侵权事实(核损害)若分别适用这两章的责任规范将会产生不同的法律效果,因此有必要对这一问题展开讨论,以明确规范适用的规则。

* 华中科技大学法学院副教授

基金项目:华中科技大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2019WKYXQN008)

一、《民法典》视域下核损害责任的双重属性

核损害责任,是指在核能利用过程中因发生核事故致害而应承担的民事责任。从发生核事故的原因行为和核事故所致损害的后果来看,核损害责任在表征上既符合高度危险责任构成要件,也符合环境污染和生态破坏责任构成要件。这一判断可以通过规范层面的文义解释和体系解释来获得支持,进而引出核损害责任在规范适用上面临的规范竞合问题。

(一)核损害责任的高度危险责任属性

高度危险责任,是指“高度危险行为人实施高度危险活动或者管理高度危险物,造成他人人身损害或者财产损失,应当承担损害赔偿责任的特殊侵权责任”,^①也被称为高度危险作业责任。这里的“作业”既包括从事对周围环境具有高度危险的各种活动,也包括占有、使用对周围环境具有高度危险的各种物品。^②《民法典》第1236条对高度危险责任作出了一般性的规定,即“从事高度危险作业造成他人损害的,应当承担侵权责任”。判断一项作业活动是否属于高度危险作业,是决定适用高度危险责任条款的前提,其关键在于“高度危险”的判断标准。《民法典》列举规定了一些高度危险作业活动,但未给出高度危险活动的具体判断标准。有学者认为,如果一项作业的危险性是无法预知和避免的,或者是现有科技水平难以发现或者难以控制的,并且其造成的损害是巨大的和严重的,那么应被认为是高度危险作业,如核设施的运营就是一种高度危险作业。^③《民法典》第1237条将运营民用核设施作为第一个列举规定的高度危险作业类型。

根据《民法典》第1236条的规定,高度危险责任适用无过错责任原则,其构成要件包括以下3个方面:(1)侵权人从事了高度危险作业;(2)他人存在人身和(或)财产损失;(3)高度危险作业与他人的损害之间存在因果关系。这里的因果关系原则上应由受害人来证明。此外,高度危险责任还涉及侵权责任的主体、免责事由和限额赔偿问题。对于侵权责任的主体和免责事由,《民法典》结合其列举规定的高度危险责任类型进行了分别规定;对于限额赔偿问题,《民法典》采用了在援引其他法律规定的同时附加例外情形的规范设计方法,如第1244条规定:“承担高度危险责任,法律规定赔偿限额的,依照其规定,但是行为人有故意或者重大过失的除外”。

具体到核损害责任,《民法典》第1237条规定:“民用核设施或者运入运出核设施的核材料发生核事故造成他人损害的,民用核设施的营运单位应当承担侵权责任;但是,能够证明损害是因战争、武装冲突、暴乱等情形或者受害人故意造成的,不承担责任”。对这一规定可以作这样的理解:核损害责任所涉高度危险作业包括营运核设施和运入运出核材料两种作业类型;核设施营运单位是唯一责任主体;核设施营运单位不论对核事故的发生有无过错均应承担责任;被侵权人需要就其所受损害与这两种高度危险作业行为之间存在因果关系进行举证;行为人的免责事由包括战争、武装冲突、暴乱等情形或者受害人故意。而对于《民法典》第1244条所规定的赔偿限额问题,在核损害方面,目前除了2007年《国务院关于核事故损害赔偿问题的批复》(以下简称《国务院2007年批复》)有所规定外,尚无法律层面的具体规定。须指出的是,除《民法典》外,

^① 参见杨立新:《侵权责任法》,法律出版社2020年版,第291页。

^② 参见程啸:《侵权责任法教程》,中国人民大学出版社2020年第4版,第314~317页。

^③ 参见张新宝:《中国民法典释评——侵权责任编》,中国人民大学出版社2020年版,第237页。

2017年《中华人民共和国核安全法》(以下简称《核安全法》)第90条也对核损害责任有所规定,但二者关于责任范围的表述不同,《民法典》的规定是“他人损害”,而《核安全法》的规定为“他人人身伤亡、财产损失或者环境损害”。可见,《民法典》“高度危险责任”章规定的核损害似乎不包括生态环境损害部分。

(二)核损害责任的环境污染和生态破坏责任属性

环境污染和生态破坏责任,是指因污染环境或破坏生态造成损害而应当承担的责任。存在环境污染或生态破坏的事实是构成这一责任的前提条件,运行核设施和运输核材料的活动都可能会产生放射性污染,因而属于该责任所覆盖的范围。根据2003年《中华人民共和国放射性污染防治法》(以下简称《放射性污染防治法》)第62条的规定,运行核设施和运输核材料所产生的放射性污染是指造成物料、人体、场所、环境介质表面或者内部出现超过国家标准的放射性物质或者射线。在核设施运行和核材料运输过程中若发生核事故,则可能导致严重的放射性污染,苏联切尔诺贝利核事故和日本福岛核事故即是典例。当然,运行核设施和运输核材料发生核事故也未必都会导致环境污染的后果。根据国际原子能机构和经济合作与发展组织发布的国际核事件分级表,核事件分为8级,其中0—3级核事件基本不会有放射性物质向核设施厂区外逸出,4—7级核事件才会有不同数量的放射性物质向核设施厂区逸出。^①

运行核设施和运输核材料是典型的环境污染的原因行为,发生有放射性物质向环境逸出的核事故并导致损害属于环境污染侵害。《放射性污染防治法》第59条规定:“因放射性污染造成他人损害的,应当依法承担民事责任。”由于《放射性污染防治法》属于典型的环境保护法,因此从体系解释的角度看,这里的民事责任应当对应《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章的相关规定。

《民法典》确立的环境污染和生态破坏责任综合吸纳了原《中华人民共和国侵权责任法》(以下简称《侵权责任法》)第8章“环境污染责任”及其相关司法解释和生态环境损害责任相关规范性文件的规定,^②涵括了环境污染或生态破坏行为造成他人人身或财产损害的责任和损害生态环境的责任。前者可称为侵犯私权益的普通环境侵权责任,后者可称为侵犯公权益的生态环境侵权责任。^③核事故若逸出超过国家标准的放射性物质可能同时构成普通的环境侵权和生态环境侵权。实际上,在《民法典》颁布之前,《核安全法》第90条“因核事故造成他人人身伤亡、财产损失或者环境损害的,核设施营运单位应当按照国家核损害责任制度承担赔偿责任”的规定已经明确核损害包含对私人权益的侵害和对生态环境公共权益的侵害的二元结构属性。具体而言:(1)对于核事故导致的普通环境侵权,根据《民法典》第1229条的规定,其在归责原则上适用无过错责任,在责任构成要件上须符合以下3个要件:在运行核设施或运输核材料过程中发生核事故而逸出放射性物质污染了环境或破坏了生态(即实施了环境污染或生态破坏行为)、他人存在人身和(或)财产权益方面的损害、放射性污染与损害之间存在因果关系。这里的被侵权人即请求

^① See International Nuclear and Radiological Event Scale, <https://www.iaea.org/sites/default/files/ines.pdf>, 2023-01-25.

^② 参见吕忠梅:《〈民法典〉“绿色规则”的环境法透视》,《法学杂志》2020年第10期。

^③ 参见陈伟:《环境污染和生态破坏责任的二元耦合结构——基于〈民法典·侵权责任编〉(草案)的考察》,《吉首大学学报》(社会科学版)2020年第3期。

权主体是指权益受到侵害的一般意义上的民事主体,即自然人、法人或者非法人组织。侵权人承担责任的方式包括停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失等。(2)对于核事故所致生态环境侵权,根据《民法典》第1234和1235条的规定,其在责任构成要件上须符合以下4个要件:在运行核设施或运输核材料过程中发生核事故而逸出放射性物质、存在生态环境损害、生态环境损害与发生核事故而逸出放射性物质之间存在因果关系、发生核事故而逸出放射性物质的行为具有违法性(违反国家规定)。这里的请求权主体是“国家规定的机关或者法律规定的组织”,目前包括2021年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第58条、《中华人民共和国环境保护法》第58条和2017年国务院发布的《生态环境损害赔偿制度改革方案》分别规定的检察机关、社会组织、政府及其指定部门。侵权人承担责任的方式是修复受损的生态环境(能够修复的)或者赔偿生态环境损害造成的有关损失和费用。后者包括:生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失;生态环境功能永久性损害造成的损失;生态环境损害调查、鉴定评估等费用;清除污染、修复生态环境费用;防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。二者在规范上有两个重要共性:一是在因果关系举证责任方面,根据《民法典》第1230条的规定,普通的环境侵权和生态环境侵权行为人均须就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任,即适用因果关系推定(因果关系举证责任倒置)原则;^①二是在惩罚性赔偿方面,根据《民法典》第1232条和2022年《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第12条的规定,如果存在侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的情形,那么被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

二、《民法典》核损害责任规范的适用

(一)核损害责任规范适用的可能情形与规范竞合问题

核损害责任的规范适用与核事故的严重程度有关。对于没有造成放射性物质外逸或者外逸的放射性物质低于国家标准即没有造成放射性污染后果的核事故,其造成的损害主要是因避险撤离或疏散以及其他受核事故影响而导致的各种私人财产或经济损失(如美国三里岛核事故后的索赔主要是这类损失),在规范上应当适用高度危险责任条款而不构成环境污染和生态破坏责任。对于有放射性物质外逸而造成放射性污染后果的核事故,其在造成生态环境损害的同时还可能造成私人的人身或财产方面的损害。其中的生态环境损害在理论上可适用《民法典》生态环境损害责任条款,但对私人的人身或财产损害则同时符合高度危险责任和普通的环境侵权责任规范的构成要件,可以适用《民法典》高度危险责任条款,还可能适用《民法典》环境污染和生态破坏责任中的普通环境侵权责任条款。

需说明的是,在客观上,普通环境侵权和生态环境侵权所涉受损的利益并非总能够清晰地切割开来。例如,在集体所有或者其他民事主体享有使用权的土地、森林、草原等环境资源遭受污染或者生态破坏的情形下,环境资源本身所具有的公共价值特征决定了公益和私益相互交织,二者并不是截然分开的。^②这一现象同样可能出现在核损害责任中。例如,核电站发生核事故后

^① 参见张新宝:《中国民法典释评——侵权责任编》,中国人民大学出版社2020年版,第211~213页。

^② 参见张旭东:《环境民事公益诉讼并行审理的困境与出路》,《中国法学》2018年第5期。

导致周边土地(土壤)遭受放射性污染,会同时损害土地使用权人的私人利益(即环境私益)和该土壤作为环境要素所承载的公共的生态环境利益(即环境公益)。在此公私益交织的核损害案件中,责任规范的适用会产生溢出效应或正外部性,即若被侵权的私人主体依据《民法典》高度危险责任条款或《民法典》环境污染和生态破坏侵权责任条款提起环境私益诉讼并要求核设施营运人修复被污染土壤或赔偿土壤修复的费用,则会在客观上产生救济被损害的生态环境利益的效果;若国家规定的机关或者法律规定的组织依据《民法典》生态环境损害责任条款提起环境民事公益诉讼或生态环境损害赔偿诉讼并要求核设施营运人修复被污染的土壤,则也会在客观上产生救济被损害的环境私益的效果。这种公私益交织的现象是由生态环境的整体性所决定的,不能归于实体性规范的设计缺陷,而应当通过对诉讼衔接规范的完善来解决。^①换言之,在进行类型化核损害责任规范适用问题分析时可能涉及的上述公私益交织(即存在私益性的公益或公益性的私益)问题并非实质上的规范竞合问题,不会对上述规范适用路径分析的周延性产生冲击。

核损害中的私益损害同时符合高度危险责任构成要件和环境污染侵权责任构成要件的情形属于同一事实符合数个规范要件的现象,被称为规范竞合,在民法学理论上还被称为请求权竞合或责任竞合。

《民法典》确立的高度危险责任和普通环境侵权责任在因果关系举证责任、赔偿限额和惩罚性赔偿等方面的规定存在明显的差异(如在高度危险责任中没有因果关系举证责任倒置和惩罚性赔偿的规定,而在普通环境侵权责任中没有限额赔偿的规定),分别适用这两类规定会产生不同的法律效果。因而,有必要明确规范竞合时的法律适用规则,从而有助于避免规范适用和司法裁判的不确定性、增强规范适用结果的合理可接受性。^②

(二)解决核损害责任规范竞合问题的理论选择

关于规范竞合问题及其处理方法,在德国民法学理论上主要有“法律竞合说”“请求权竞合说”“请求权基础竞合说”。^③持“法律竞合说”的学者认为,一个事实导致多个请求权同时存在时,若各请求权的给付目的相同,则实际上是法条竞合现象,真正的请求权只有一个,需要解决的问题是不同位阶法律冲突的问题。^④此时,竞合的法条之间或存在特别法与一般法的关系,或存在补充规定与法条吸收关系,法院应当对此关系进行审查以确定应适用的最适当的法条。

“请求权竞合说”又分为“请求权自由竞合说”与“请求权相互影响说”。持“请求权自由竞合说”的学者认为,因同一事实关系而发生的复数请求权,当这些请求权给付目的相同时,各请求权可同时并存,当事人可以选择其中一个请求权主张,也可以同时或先后行使所有请求权,但当其中一个请求权获得满足时,其他请求权即随之灭失。^⑤持“请求权相互影响说”的学者认为,在请

^① 参见张旭东:《环境民事公益诉讼并行审理的困境与出路》,《中国法学》2018年第5期;朱谦、于晶晶:《民法典视域下环境民事公益诉讼衔接之进路研究》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2021年第5期。

^② 参见段厚省:《请求权竞合要论——兼及对民法方法论的探讨》,中国法制出版社2013年版,第135页。

^③ 参见段厚省:《请求权竞合要论——兼及对民法方法论的探讨》,中国法制出版社2013年版,第152~159页。

^④ 参见段厚省:《请求权竞合要论——兼及对民法方法论的探讨》,中国法制出版社2013年版,第152~153页。

^⑤ 参见段厚省:《请求权竞合要论——兼及对民法方法论的探讨》,中国法制出版社2013年版,第153~154页。

求权竞合的情形下,当事人只可主张一个请求权,不得重复或者同时主张复数的请求权,但是允许不同的请求权之间相互影响,即当事人在选择一个请求权起诉时可以主张另一请求权项下的赔偿内容。^①持“请求权基础竞合说”的学者认为,在特定事件中受到损害的原告要求得到赔偿实际上所行使的只有一个请求权(损害赔偿请求权),该请求权拥有多种不同的法律规定作为其基础,如何适用这些法律规定由法院决定。^②法院在审理案件时应当遵循两个基本原则:(1)有利于受害人(债权人)的原则,即受害人享有一个特定债权,有复数的规范基础时,法官必须援引有利于受害人的规范进行裁决;(2)不与相竞合的规范的目的相违背原则,即当法官援引有利于受害人的规范时,不应违背与该规范相竞合的其他规范的立法目的,否则应选择与之相竞合的规范。

我国学术界对以上几种理论展开研究得不多,现有的研究主要关注合同责任与侵权责任的竞合问题。^③《中华人民共和国合同法》(已废止)第122条和《民法典》第186条关于违约责任与侵权责任竞合时受损害方有权选择请求行为人承担违约责任或者侵权责任的规定即意味着立法者在一定程度上采纳了“请求权竞合说”。但是,关于不同特殊侵权类型之间的规范竞合问题,目前学术界尚未展开充分的讨论。因而,在法律未明确规定适用规则的情形下,可以逐一考察上述学说,以选择最适合于解决高度危险责任与普通的环境侵权责任竞合问题的理论路径。笔者认为,对于核损害责任的规范适用问题,宜采用“请求权基础竞合说”。其理由如下:首先,若采用“法律竞合说”,则意味着要对高度危险责任和环境侵权责任的法条作出一般规定与特殊规定之区分,即要么将符合高度危险责任规范要件的核损害责任作为环境侵权责任的特殊情形,要么将符合环境侵权责任规范要件的核损害责任作为高度危险责任的特殊情形。但是,从《民法典》“侵权责任”编将“环境污染和生态破坏责任”与“高度危险责任”分别作为特殊侵权责任类型进行规定的立法逻辑来看,这两种侵权责任并不存在明显的一般与特殊的位阶关系或者补充与吸收的关系,在此采用“法律竞合说”将难以得到支持。其次,对于“请求权竞合说”,若采用“请求权自由竞合说”,则意味着核事故的受害人既可以选择以环境侵权责任主张损害赔偿,也可选择以高度危险责任主张损害赔偿,还可以先后或同时以环境侵权责任和高度危险责任来主张损害赔偿;若采用“请求权相互影响说”,则意味着核事故的受害人既可以选择以环境侵权责任规范为请求权基础,同时可以主张高度危险责任规范下的赔偿内容;也可以选择以高度危险责任规范为请求权基础,同时可以主张环境侵权责任规范下的赔偿内容。尽管这两种规范适用主张存在差异,但从结果看,都有利于实现对受害人权益的充分救济。虽然“高度危险责任 and 环境污染责任并不存在概念上的必然排斥关系,基于保护受害人的政策考量,在既构成环境污染侵权责任又构成高度危险责任时,两种责任方式对于受害者的保护规定可以一并适用”,^④但是保护受害人未必是立法者的唯一目的,相互竞合的法律规范往往存在不同的目的或者其背后蕴含着不同的价值判断,^⑤

^① 参见段厚省:《请求权竞合要论——兼及对民法方法论的探讨》,中国法制出版社2013年版,第152~172页。

^② 参见[德]卡尔·拉伦茨:《德国民法通论》(上册),王晓晔、邵建东、程建英等译,法律出版社2003年版,第353~356页。

^③ 参见王利明:《再论违约责任与侵权责任的竞合——兼评合同法第122条》,《中国对外贸易》2001年第2期。

^④ 张新宝:《中国民法典释评——侵权责任编》,中国人民大学出版社2020年版,第240页。

^⑤ 参见王利明:《侵权责任法与合同法的界分——以侵权责任法的扩张为视野》,《中国法学》2011年第3期。

无论是采用“请求权自由竞合说”,还是采用“请求权相互影响说”,都可能会忽略或弱化对行为人利益的保护而失之公平。这可能与规范目的相违背,使得法律的不同规定失去意义。最后,相比较而言,“请求权基础竞合说”更为合理,因为在选择对于核损害是适用高度危险责任还是适用环境侵权责任时,既需要考虑受害人权益是否得到有效保护,又需要考虑立法者设置不同法律条款的目的是否得到兼顾,规范适用的路径由法院通过释法来决定而非由受害人单方来选择,可以弥补“请求权竞合说”的不足。事实上,《民法典》在高度危险责任中单列核损害责任也有其特定立法目的之考虑。这一立法目的也并非难以探寻,不会削弱“请求权基础竞合说”的适用优势。

(三)核损害责任规范的产业保护目的定位

《民法典》确立的作为高度危险责任类型的核损害责任在规范特点上可以简单表述为“无过错责任+限额赔偿”。其中的限额赔偿反映了高度危险责任规定与环境侵权责任规定在立法目的上的区别,是理解核损害责任规范目的的核心所在。

《民法典》第1244条在高度危险责任领域关于限额赔偿的规定属于侵权法上的例外情形。一般认为,完全赔偿是侵权损害赔偿的一项基本原则,即侵权损害赔偿范围的大小应当以行为人对其违法行为造成损害的大小为依据,承担全部责任。^①其理由是,完全赔偿原则契合侵权损害赔偿的指导性原则和目的,能实现加害人与受害人之间的利益平衡,是商品等价交换方式影响生活关系的结果,可以督促人们达到最优的注意义务水平。^②完全赔偿原则也是由侵权损害赔偿的补偿或损害填补性质所决定的。^③至于侵权法上为何容许在高度危险责任领域采取限额赔偿规则,目前学术界尚未形成一致性的观点。有学者认为,法律在高度危险责任领域规定赔偿限额是对无过错责任(严格责任)的一种缓和,因为在严格责任原则下不论侵权行为人是否尽到法定注意义务都需要承担全部赔偿责任有失公平。^④但这种观点并未获得普遍的支持,因为在很多其他危险责任领域,法律在规定严格责任的同时并未限定最高赔偿额度。^⑤基于此,有学者指出,法律规定限额赔偿与是否采用严格责任原则并没有必然的逻辑联系,乃系立法政策的需要。^⑥这一立法政策可理解为立法目的。那么,这一立法目的是什么呢?这可以从核损害赔偿制度的起源和发展中找到答案。

我国关于核损害限额赔偿的规定首见于1986年《国务院关于处理第三方核责任问题给核工业部、国家核安全局、国务院核电领导小组的批复》(以下简称《国务院1986年批复》)。该批复规定,对于一次核事故所造成的核损害,营运人对全体受害人的最高赔偿额合计为人民币1800万元。这一数额后被《国务院2007年批复》提高至人民币3亿元。由于国务院发布的这两个批复分别是为中法合建大亚湾核电站以及引进美国和法国核电技术谈判而参照《关于核损害民事责任的维也纳公约》(1963年通过、1997年修订,以下简称《维也纳公约》)和《关于核能领域第三方

① 参见杨立新:《侵权损害赔偿》,法律出版社2016年第6版,第238页。

② 参见周友军:《我国侵权法上完全赔偿原则的证立与实现》,《环球法律评论》2015年第2期。

③ 参见王泽鉴:《侵权行为》,北京大学出版社2016年第3版,第8页。

④ 参见雷涛:《限额赔偿的正当性基础及适用规制》,《甘肃政法学院学报》2015年第5期;程啸:《侵权责任法教程》,中国人民大学出版社2020年第4版,第321页。

⑤ 参见[奥地利]海爾姆特·庫齊奧:《侵权责任法的基本问题(第一卷):德语国家的视角》,朱岩译,北京大学出版社2017年版,第298页。

⑥ 参见王泽鉴:《侵权行为》,北京大学出版社2016年版,第18页。

责任的巴黎公约》(1960年通过、1982年修订,以下简称《巴黎公约》)所确立的基本原则而制定的过渡性规范性文件,^①因此可以从这些国际公约确立限额赔偿原则的缘由来探寻其规范目的。事实上,上述国际公约关于限额赔偿原则的规定可溯源至美国1957年《普莱斯—安德森原子能行业损害责任法》(以下简称《普莱斯—安德森法》)。1954年《美国原子能法》鼓励私有企业发展民用核电项目,但是私有企业担心严重核事故导致的损害赔偿可能使他们血本无归而不情愿投资核电项目。^②为消解企业的顾虑、实现扶持民用核能产业兴起的目标,美国国会于1957年通过了《普莱斯—安德森法》这一世界首部核损害责任法。^③该法规定了核设施营运人对一次核事故造成的核损害的赔偿责任的最高数额、强制责任保险、政府提供保险担保和国会决定提供必要补偿等内容。其目的包括两个方面:一是保护核设施营运人不用担心因严重核事故而彻底破产,二是保护公众在遭受核损害后能够及时得到充分的赔偿。^④换言之,核损害赔偿制度的功能在于平衡核能产业发展利益与受害人利益,而其中的限额赔偿的规定即服务于第一个方面的目的。国际原子能机构在关于《维也纳公约》的解释中也指出:“设计核设施营运人赔偿限额的条文显然是为了更有利于核设施营运人。”^⑤

《民法典》“高度危险责任”章关于核损害责任的规定并不是一个完整的核损害赔偿制度,不涉及强制责任保险、国家补偿等目前分别由《核安全法》和《国务院2007年批复》规定的内容,其关于无过错责任的规定与环境侵权责任归责原则一致,具有“关照”受害人利益的考量,但关于限额赔偿的引致性规定则体现了对核设施营运人的保护,从而有利于核能产业发展的考量。这也是对《民法典》“高度危险责任”章单列规定核损害责任的一个合理的解释。

(四)产业保护目的下核损害中私益损害的规范适用路径

明确《民法典》“高度危险责任”章核损害赔偿规范的目的后,可以结合“请求权基础竞合说”的规范适用方法来审视核损害中私益损害的规范竞合问题。对于无放射性污染后果的核损害行为不能归属于环境侵权,仍应适用《民法典》“高度危险责任”章的规定。对于既有放射性污染又有个人人身或财产损害的核损害情形,亦不宜适用“环境侵权责任”章的规定。因为“环境侵权责任”章的因果关系举证责任倒置规则和完全赔偿原则均体现了对受害人利益的充分保护,而未兼顾核设施营运人的利益,与“高度危险责任”章的核损害赔偿责任规范偏向保护核能产业的目的相违背。

总之,无论核事故是否导致放射性物质释放,对于核损害中的私益损害都应当适用《民法典》“高度危险责任”章的规定,而不应当适用《民法典》“环境侵权责任”章的规定。须指出的是,《民法典》在侵权责任上体现的对核能产业的保护并不代表法律不充分保护受害人的利益,而是将其

^① 参见陈刚主编:《核损害责任法律法规汇编》,法律出版社2018年版,第4页。

^② See J. Samuel Walker and Thomas R. Wellock, A Short History of Nuclear Regulation: 1946—2009, U.S. Nuclear Regulatory Commission, 2010, pp.13—15.

^③ 该法后来被并入《美国原子能法》第170条。

^④ See Rocchio D M, Price—Anderson Act: Allocation of the Extraordinary Risk of Nuclear Generated Electricity: A Model Punitive Damage Provision, 7 British Dental Journal, 376—379(1986).

^⑤ See International Atomic Energy Agency, The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage — Explanatory Texts, International Atomic Energy Agency, 2017, p.12.

交由其他法律途径(如国家补偿)来实现。

三、《民法典》核损害责任规范的疏漏及其弥补路径

(一)核损害责任规范的疏漏

尽管基于规范目的可以明确核损害中私益损害部分的规范适用路径,但核损害中的公益损害部分(生态环境损害)的规范适用路径会影响这一规范目的的实现。《民法典》“高度危险责任”章核损害责任规定仅适用于“核事故造成他人损害”,对于核事故导致的生态环境损害,法律规定的能够代表公共利益的主体只能根据《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章的相关规定请求核设施营运单位承担生态环境修复责任或者生态环境损害赔偿。此时,核设施营运单位需要对其造成的全部损害进行赔偿,即在法律上不存在限额赔偿的保护。然而,从目前我国已经开展的环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼的实践看,判决被告承担上亿元“天价”生态环境损害赔偿金的情况屡见不鲜,^①即在实践中生态环境损害的规模往往远超环境污染或生态破坏导致的对私人人身和财产损害规模。对于核损害而言,其中的生态环境损害部分亦会占到相当大的比例甚或远超私益损害部分,苏联切尔诺贝利核事故和日本福岛核事故对环境的影响即为典例。因此,法律若仅限制核损害中的人身和财产损害部分的赔偿额度而“豁免”其生态环境损害部分的赔偿限制难以有效实现保护核能产业的目标。换言之,《民法典》“高度危险责任”章核损害责任规范的设计难以有效实现其预设目标。从《民法典》自身规范设计的周延性看,这似乎是立法上的一个不足或疏漏。

事实上,该问题在《民法典》之前的相关立法中就一直悬而未决。在1986年《中华人民共和国民法通则》颁布之前,《国务院1986年批复》只是笼统地规定核设施营运单位就核事故造成的核损害应向全体受害人承担限额赔偿责任,并没有明确界定“核损害”的范围。这与该批复出台时的相关国际公约和国内法状况也有关。因为该批复制定的重要参照对象——《维也纳公约》和《巴黎公约》——起初亦未规定生态环境损害这一损害类型,^②我国当时已颁布的1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》以及其他规范性文件也未建构法律责任意义上的生态环境损害概念。

在《国务院1986年批复》发布后不久,苏联切尔诺贝利核事故发生。受此影响,环境保护议题开始被纳入国际核法律文件。^③《维也纳公约》和《巴黎公约》的缔约方亦意识到公约关于核损害责任限额和核损害赔偿范围的规定不足以救济核事故所导致的损害,遂启动了公约修订谈判工作,并最终通过了《1997年修订〈维也纳公约〉的议定书》和《2004年修订〈巴黎公约〉的议定书》(尚未生效)。这两个议定书均在提高原公约规定的赔偿限额的同时,拓展了原公约规定的核损

^① 例如,在“江苏省泰州市环保联合会诉泰兴锦汇化工有限公司等水污染民事公益诉讼案”中,人民法院判令6家被告企业共计赔偿1.6亿余元环境修复费用。参见最高人民法院(2015)民申字第1366号民事裁定书。

^② 1963年《关于核损害民事责任的维也纳公约》第1条第10款规定的“核损害”包括人身和财产损害以及其他由缔约方国内法所规定的损害类型;1982年修订的《关于核能领域第三方责任的巴黎公约》第3条规定的“核损害”包括人身和财产损害。

^③ See Sam Emmerechts, *Environmental Law and Nuclear Law: A Growing Symbiosis*, 2 *Nuclear Law Bulletin*, 91-110(2008).

害的范围,在“核损害”中新增“环境损害”这一损害类型。^①

国际公约关于核损害范围的修订对各国核损害责任立法产生了重要的影响。我国虽然未加入上述公约,但是也积极跟进其发展步伐,对《国务院 1986 年批复》进行了修订。《国务院 2007 年批复》在将核电站运营者对一次核事故所致损害的赔偿限额由原先的 1 800 万元人民币提高至 3 亿元人民币的同时,还明确规定核损害赔偿的范围包括人身伤亡、财产损失或者环境受到的损害。该批复最后还提出,在起草《中华人民共和国原子能法(草案)》时应当对批复规定的内容进行明确规定。

继上述国务院批复之后,虽然 2009 年《侵权责任法》(已废止)和 2017 年《核安全法》均对核损害责任问题有所规定,但是都存有缺憾。前者与《民法典》的规定大体相似,不同之处在于限额赔偿规定未设置“但书”条款(即行为人有故意或者重大过失除外),后者虽然首次在法律层面明确应当赔偿的损害除人身伤亡和财产损失外还包括环境损害,但是未规定限额赔偿问题。在《核安全法》颁布后,司法部于 2018 年公布了《中华人民共和国原子能法(征求意见稿)》,但该征求意见稿并未完成上述国务院批复“交代”的任务,其关于核损害赔偿的规定只有一条(第 50 条),即“因核事故造成他人人身伤亡、财产损失或者环境损害的,依法给予赔偿。”^②这一规定和《核安全法》第 90 条第 1 款的规定基本类似,亦未能直接解决限额赔偿的问题。

综上可知,对于核损害赔偿问题,我国法律上尚无全面、系统的规定。在限额赔偿方面,虽然《国务院 2007 年批复》的规定能够涵盖核损害中的私益损害和生态环境损害,但是二者在法律依据上存在明显的差异。《民法典》“高度危险责任”章第 1244 条关于限额赔偿的引致性规定可为未来立法将《国务院 2007 年批复》关于私益损害的限额赔偿规定上升为法律要求提供民事基本法上的依据,即《民法典》在此方面的规定是周全的。而对于核损害中的生态环境损害,虽然其已被《核安全法》纳入应当赔偿的范围,但是《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章中并没有设计类似《民法典》“高度危险责任”章关于限额赔偿的引致性规定。在此情形下,如果不能通过规范解释的方法将核损害中的生态环境损害涵摄于《民法典》“高度危险责任”章的核损害责任规定,那么意味着核损害中的生态环境损害限额赔偿问题在民事基本法层面缺乏直接的规范约束或指引。

(二)《民法典》核损害责任规范疏漏的弥补

1. 前提性问题:核损害限额赔偿之必要性重申

或许会有人提出,《民法典》“高度危险责任”章仅设计了限额赔偿的引致性规定,在没有具体法律规定核损害限额赔偿的情形下,也不排除《民法典》的这种立法安排是在为未来立法考虑不规定核损害限额赔偿留下灵活选择的空间。换言之,上述《民法典》存在的疏漏值得商榷。因而,在提出弥补疏漏的对策前,有必要先对这一质疑进行回应。上述质疑的实质是我国没有必要在法律上“延续”上述国务院关于核损害责任批复中的限额赔偿原则。这一质疑并非不可能,毕竟在相关核损害责任国际公约所确立的限额赔偿原则之外,少数国家(如日本、德国和瑞士等)在核

^① 参见《1997 年修订〈关于核损害民事责任的维也纳公约〉的议定书》第 2 条第 2 款、《2004 年修订〈关于核能领域第三方责任的巴黎公约〉的议定书》第 2 条。

^② 参见《中华人民共和国原子能法(征求意见稿)》, http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zlk/201809/t20180920_173878.html, 2023—01—25。

损害赔偿领域采用了无限赔偿原则即全额赔偿原则。在我国学术界,虽然多数学者都不否认无限赔偿原则的合理性,^①但是也有学者认为我国未来立法应当站在充分保护受害者利益的立场摒弃限额赔偿原则。^②对此,笔者认同我国多数学者的观点。其理由有3:(1)采用无限赔偿原则并不意味着核设施营运人能充分赔偿核损害,而采用限额赔偿原则也不必然意味着受损的利益得不到充分救济。核损害为巨灾损害,核设施营运者即便破产仍可能难以填补其所造成的损失,因此对损害的充分救济需依赖国家的兜底或干预。上述核损害赔偿国际公约和采用限额赔偿原则的国家的立法均在核设施营运人的赔偿限额之外规定了国家或政府提供补充资金(公共资金)来救济核设施营运人赔偿限额所不能覆盖之损害。^③因此,需要认识到,从保护受害人利益和生态环境利益的角度看,规定无限赔偿责任的现实意义可能并不大,而民法上的限额赔偿规定也不意味着整个核损害制度不充分保护受损利益。(2)采用限额赔偿原则相对无限赔偿原则更能体现风险和收益分配的公平性,核能利用风险与收益并存。对核设施营运人而言,开发利用核能获取经济利益的同时也要承担核损害赔偿的风险;对社会公众而言,虽然开发利用核能可享受到更好的环境质量、相对低廉和更稳定的电力供应、新增的就业机会以及相关公共设施的改善等福利,但同时也要承担遭受核辐射的风险;对国家而言,开发利用核能虽然有助于实现增加税收收入、保障能源安全、促进温室气体减排等积极目标,但是也需承担兜底责任(补充责任)。采用限额赔偿原则意味着划定了核设施营运人、社会公众和国家都应分担的风险范围,体现了受益者负担的原则。(3)采用限额赔偿原则在一定程度上是对我国在核损害赔偿问题上的政府立场的肯定与延续。对核损害规定赔偿限额是核损害领域国际公约的规定和大部分国家的立法选择,我国虽然尚未加入相关国际公约,但是国务院在为引进国外核电技术而制定《国务院1986年批复》和《国务院2007年批复》时均参照了相关国际公约的规定,体现了与国际通行做法保持一致的考虑,在一定程度上也是一种国际“承诺”。继续保留限额赔偿的规定将有助于保护批复发布后建设和运行核电厂的核设施营运者的“信赖利益”,体现制度的连贯性,为我国今后加入相关国际公约奠定了国内法基础。

2. 弥补路径: 出台司法解释或进行单行立法

在重申核损害限额赔偿原则必要性的基础上,可以考虑通过两种路径来弥补《民法典》核损害责任规范的不足:一是通过合理的法律解释方法来阐明《民法典》的相关规定已蕴含可以对核损害中生态环境损害适用限额赔偿;二是通过立法的方式来规定核损害中的生态环境损害部分适用限额赔偿原则,即将《国务院2007年批复》中关于限额赔偿的规定法律化。这两条路径不存在相互排斥的关系,前者有利于维护《民法典》自身逻辑的周延性和稳定性,后者则更为明确和直接。

对于第一条路径,关键要找出能够妥当解释对生态环境损害赔偿可以实施限额赔偿的相关

^① 我国大部分学者虽然并未否定限额赔偿原则,但是都认为2009年《国务院关于核事故损害赔偿问题的批复》关于核损害的赔偿限额偏低,需要提高赔偿数额,缩小与国际公约以及与美国等核能发达国家赔偿限额的差距。参见李雅云:《核损害责任法律制度研究》,《环球法律评论》2002年第3期;蔡先凤:《核事故损害赔偿:理论分析与制度安排》,《重庆大学学报》(社会科学版)2012年第2期。

^② 参见赵威:《核损害民事责任制度研究》,《法学杂志》2017年第11期。

^③ 参见李雅云:《核损害责任法律制度研究》,《环球法律评论》2002年第3期;赵爽、王中政:《核损害中的国家补偿责任研究》,《华北电力大学学报》(社会科学版)2018年第5期。

法条及理由。纵览《民法典》不难发现,其关于限额赔偿的明文规定仅出现在“侵权责任”编的“高度危险责任”章,判断限额赔偿条款是否也适用于核事故导致的生态环境损害需要分析运行核设施或者运入运出核设施的核材料的行为是否属于《民法典》“高度危险责任”章“高度危险作业”的范畴,以及在实施该行为过程中发生核事故导致的生态环境损害是否属于《民法典》“高度危险责任”章“造成他人损害”的范畴。《民法典》与此相关的法条是第 1236 条、第 1237 条和第 1244 条。对于前者,答案是肯定的,应当不存在争议。对于后者,虽然《民法典》“高度危险责任”章没有明确规定“造成他人损害”的具体内容,但是从体系和文义解释看,这里的“造成他人损害”应等同于《民法典》“侵权责任”编第 1165 条和第 1166 条中的“侵害他人民事权益造成损害”,即应限定为对特定民事主体私权益的侵害(包括人身损害、精神损害和财产损害)而不包括对公益的侵害。这一点还可以从《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章第 1229 条中的“造成他人损害”和第 1234 条、第 1235 条中的“造成生态环境损害”分别对应着对他人人身、财产等私人权益的损害与对生态利益的损害的区分中得到印证。^① 换言之,不能轻易将《民法典》“高度危险责任”章中的“造成他人损害”理解为包括对“自然人或法人的生态环境利益”造成的损害。这种理解和表述也与生态环境利益的公共属性相抵牾。因此,试图通过解释的方法将生态环境损害赔偿涵摄于《民法典》限额赔偿规定之下确实存在困难。

对于第二条路径,在短期内修订《民法典》不太现实的情况下,可以考虑的选项包括出台关于《民法典》核损害责任规定的司法解释^②和在《民法典》这一民事基本法外制定核损害责任特别法。具体而言,出台司法解释时应明确核事故造成的生态环境损害亦适用《民法典》“高度危险责任”章第 1237 条和第 1244 条的规定。尽管这种司法解释稍显勉强并可能有“越权”解释之嫌,^③但是考虑到我国司法解释具有的立法属性,从实用主义的立场出发,将其作为过渡之举并非完全不能接受,而且也不乏先例。例如,在《民法典》通过之前,为弥补 2009 年《侵权责任法》(已废止)只规定了环境污染侵权责任而未规定生态破坏侵权责任的不足,最高人民法院于 2015 年发布《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》,规定对生态破坏侵权行为适用与环境污染侵权行为相同的规则。司法解释是立法活动的扩展和延续,《民法典》颁布后,对其中存在漏洞的规定制定司法解释具有正当性。^④ 但是,从长远看,制定核损害责任方面的专门法是弥补《民法典》规定不足以及整合和完善现行碎片化的核损害责任法律规范的最优方案。一方面,《民法典》第 1244 条规定的“承担高度危险责任,法律规定赔偿限额的,依照其规定”意味着《国务院 2007 年批复》关于私益损害的限额赔偿规定未来仍需要以法律的形式确定下来;另一方面,《民法典》虽然有“社会生活百科全书”之称,但是必须承认“民法典颁布实施并不意味着一劳永逸解决了民事法治建设的所有问题,仍然有许多问题需要在实践中检验、探索,还需

^① 参见张新宝:《中国民法典释评——侵权责任编》,中国人民大学出版社 2020 年版,第 227 页;王利明:《〈民法典〉中环境污染和生态破坏责任的亮点》,《广东社会科学》2021 年第 1 期。

^② 我国学术界对司法机关制定的司法解释文件的性质存在“准立法说”“立法说”等不同的学说(参见聂友伦:《论司法解释的立法性质》,《华东政法大学学报》2020 年第 3 期;黄忠:《论民法典后司法解释之命运》,《中国法学》2020 年第 6 期),但司法解释内容的立法化已成为较为常见的现象。笔者基于规范制定的思维把司法解释的制定行为归为广义的立法范畴。

^③ 参见黄金兰:《我国司法解释的合法性困境及其应对建议》,《法商研究》2020 年第 3 期。

^④ 参见黄忠:《论民法典后司法解释之命运》,《中国法学》2020 年第 6 期。

要不断配套、补充和细化”。^①《民法典》第11条^②已经为就核损害赔偿中的生态环境损害限额赔偿问题进行立法提供了间接依据和接口。在实践中,已有不少国家在其民法典外就核损害责任另行立法的实例,如《日本原子力损害赔偿法》《韩国核损害赔偿法》《德国原子能法》均对核责任问题进行了规定。对于我国而言,通过正在起草的“原子能法”来规定核损害责任问题或者未来制定“核损害赔偿法”都是可行的立法路径。

应当注意的是,出台司法解释或进行单行立法并不意味着《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章生态环境损害责任规定对核损害问题的解决都没有可取之处。例如,《民法典》第1234条和第1235条关于生态环境修复责任和生态环境损害赔偿责任的请求权主体、责任承担方式、赔偿的损失和费用范围的规定等并不与核损害责任规范的目的相违背,可以考虑援引适用之,而违法性、因果关系和惩罚性赔偿等方面的规定是否可取则需综合考量后再确定。概言之,出台司法解释或进行单行立法在重点解决核损害责任中生态环境损害责任部分的限额赔偿问题基础上,还应妥善处理其与《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章生态环境损害责任的规定的关系并做好衔接。

四、结 语

核损害责任通常属于大规模侵权责任,因其对应的核事故的性质不同而涉及不同的损害类型,既可能只涉及人身或财产损害,也可能同时涉及人身和财产损害以及生态环境损害,其责任性质归属和赔偿问题需具体分析,规范适用问题需认真对待。应当将《民法典》“高度危险责任”章第1237条关于核损害责任的规定与该章第1244条关于限额赔偿的引致性规定结合起来理解,准确把握其背后蕴藏的保护核能产业发展的规范目的。这一规范目的决定了对核损害责任中的私益损害责任不宜适用《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章的相关规定。但是,《民法典》第1237条无法涵盖核损害中生态环境损害部分的立法不足问题影响了这一规范目的本身。在短期内,弥补这一立法不足的方式可以考虑是由最高人民法院出台相应的司法解释,拓展《民法典》第1237条的适用范围以覆盖核损害中的生态环境损害。从长远看,应当针对核损害赔偿责任问题进行专门立法,将《国务院2007年批复》确立的限额赔偿原则法律化。需要认识到的是,限额赔偿原则是核损害赔偿制度诸多要素之一,其具体规范设计(如具体赔偿数额设置等)应围绕核损害赔偿制度平衡公众权益保护与核能产业发展的核心功能定位展开,综合核损害赔偿制度其他规范要素(如强制财务保证、国家补偿等)予以整体考虑。除限额赔偿规范外,对核损害责任中生态损害责任规范的设计还需妥善处理与《民法典》关于生态环境损害责任相关规定的关系。我国正在起草“原子能法”,有关部门也在积极推动将“核损害赔偿法”纳入国家立法计划,这些立法有必要在《民法典》基础上归整现行分散的核损害责任规范并弥补其不足,及早实现核损害赔偿责任规范的体系化。

^① 习近平:《充分认识颁布实施民法典重大意义 依法更好保障人民合法权益》,《求是》2020年第12期。

^② 《中华人民共和国民法典》第11条规定:“其他法律对民事关系有特别规定的,依照其规定。”王利明教授认为这里的“特别规定”应限于《中华人民共和国民法典》尚未规定的事项。参见王利明:《正确适用民法典应处理好三种关系》,《现代法学》2020年第6期。

我国已成为全球第三大核能国家,开发利用核能为保障国家能源安全、保护生态环境、提高人民生活水平、促进经济高质量发展作出了重要贡献。尽管我国长期保持良好的核安全记录,核电安全运营指标居世界前列,^①但核事故风险仍不容忽视。从法律上保障核能产业的可持续发展需要以理性、协调、并进的核安全观为指引强化核安全监管制度、未雨绸缪完善核损害赔偿制度。厘清作为民事基本法的《民法典》中的核损害责任规范的立法逻辑和适用规则,有助于明确核损害赔偿制度完善的方向和为未来相关立法做好规范衔接奠定基础。

Abstract: The phenomenon that nuclear damage liability coincides with the elements of both high-risk liability and environmental pollution and ecological damage liability should be understood as a coincidence of the basis of claims, which requires the application of one norm shall not be contrary to the purpose of the competing norm. The private damage of nuclear damage should not be applicable to the provisions of environmental pollution and ecological damage liability in Civil Code of P.R.C., because Article 1237 and Article 1244 of Civil Code of P.R.C. contain the purpose of protecting the development of the nuclear energy industry. However, since Article 1237 doesn't cover ecological and environmental damage of nuclear damage, the interest protected by which will be weakened. The transitional way to make up for the insufficiency of nuclear damage liability provisions in Civil Code of P.R.C. is to extend the scope of application of Article 1237 to cover ecological and environmental damage through formulating of judicial interpretations, the long-term solution is enacting the Atomic Energy Law or the Nuclear Damage Compensation Law to legalize the State Council's reply on nuclear damage liability.

Key Words: Civil Code, nuclear damage liability, high-risk liability, environmental pollution and ecological damage liability

责任编辑 余耀军

^① 参见国务院新闻办公室:《中国的核安全》(白皮书),<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/document/1663405/1663405.htm>,2023-01-25。